

从组屋政策探究新加坡国家认同的建构

李嘉依

(郑州大学, 河南省郑州市, 450001)

摘要: 新加坡作为一个多元族群移民国家, 在世界上树立了构建国家认同的成功案例。一个以华人为主, 多族群共存的国家, 并没有以华人为认同对象, 而是重新塑造“新加坡人”的国家认同。新加坡人民行动党政府以实施“居者有其屋”政策为载体, 把组屋的分配、管理政策作为建构各族群的国家认同的一种策略和手段。组屋政策的实施打破了殖民地时期各族群集中居住的模式, 在空间上形成了各族群平衡分布的居住形态, 同时政府在组屋区建立社会控制网络以促进各族群间的整合和凝聚, 为新加坡形成多元种族、多元文化的和谐社会奠定了基础。

关键词: 新加坡; 组屋政策; 组屋文化; 国家认同; 国民思想

中图分类号: C91 **文献标识码:** A

新加坡作为一个资源缺乏的岛国, 经过短短 40 年的发展, 发展成为一个经济发达、族群和谐的现代城市国家。而特别引人注目的是新加坡成功地实施了解决社会大众住房问题的“居者有其屋”组屋政策。

一、组屋政策的产生

(一) 新加坡组屋政策产生的社会原因

1. 新加坡基本情况

新加坡共和国 (Republic of Singapore) 简称“新加坡”, 古称淡马锡, 在爪哇语里译为“海市”的意思。8 世纪属室利佛逝王朝。相传王子外出打猎, 在树林里发现一头红色身体、行动敏捷的狮子, 王子认为这是一个吉祥的地方, 便把淡马锡改名为新加坡拉, 在马来语中“新加”是狮子的意思, “坡拉”是城的意思, “狮城”由此而来。14 世纪新加坡属于拜里米苏拉建立的马六甲苏丹王朝, 18~19 世纪是马来柔佛王国的一部分。1824 年被英国占为殖民地, 1942 年又被日军侵略者占领。1959 年, 新加坡实现自治, 成为自治邦。1963 年 9 月 16 日新加坡与马来亚联合邦、沙巴、沙捞越共同组成新的国家——马来西亚。1965 年 8 月 9 日新加坡退出马来西亚, 成立新加坡共和国。

新加坡全国总面积 714 平方公里, 是东南亚拥有 64 个小岛的家国。由于地理位置优越, 位于马来半岛南端与马来西亚为邻, 南隔新加坡海峡与苏门答腊岛与印度尼西亚相望, 毗邻马六甲海峡南口, 东临南海, 是连接东南亚、东亚各港及大洋洲最短航线的必经之路, 也是重要的海上交通要道。新加坡岛是最大的岛屿, 面积为 699.4 平方公里, 占全国总面积的 88.5%, 是新加坡的主要的政治、经济、文化中心。那里环境优美、气候温暖、市容整洁、四季飘香, 被誉为“世界城市花园”。新加坡在 2020 年联合国发布全球最幸福国家排名中排列第 34 位, 比中国 (第 93 名) 和日本 (第 58 名) 都高出许多, 可见新加坡在全球的影

响力非常大。

2.新加坡族群构成

新加坡是一个族群构成非常复杂的国家，是一个以华人为主，印度人、马来人和其他族群共同构成的国家。

马来族也称为马来人，是新加坡最早的原著族群，据史料记载，当莱佛士登岛时，新加坡“只有 120 个马来人和 30 个中国人，”当时来说，马来族才是新加坡岛的主体族群，但由于港口不断发展，移民人数不断增加，一些流亡在外的华人和来自不同国家的劳动力大量加入到新加坡港口发展中来，导致马来族的主体地位下降，成为第二大族群。

印度族也称印度人，是新加坡第三大族群。新加坡优越的地理位置和经济贸易条件吸引了印度人、欧洲白人、斯里兰卡人等大量移民。由于英国殖民者的需要，还大批引进劳动力，印度人成了他们主要的引进对象，并且通过训练组成雇佣兵来维持地方秩序。

华族，也称华人，在新加坡的族群构成中，华人差不多占新加坡总人口的一半以上。200 多年前，新加坡还是一个以马来族为主的落后小渔村。当时岛上只有 30 名华人，但谁都没有想到，200 年后，新加坡却成了一个拥有 267.5 万华人的国家，也是世界上除中国之外华人占比最大的国家。2020 年，新加坡其他族群人为 54856 人，占总人口的 3.2%。

新加坡除了人口较多的三大族群外，还有少数其他族群，包括日本人、荷兰人、尼泊尔人、犹太人、阿拉伯人以及亚欧混血等东西方各族人群，他们都能在新加坡找到属于自己的发展空间，这些多元族群为新加坡发展付出了自己的绵薄之力，丰富了新加坡的文化底蕴，为新加坡的发展做着自己的贡献。

（二）国民住宅问题导致住房冲突不断产生

新加坡在国民住宅方面，有自己独特的看法。早在殖民期间，殖民者就把不同族群的人划分成五个聚居区。这些族群分而聚居的模式在新加坡国民心中种下了隔阂的种子，长期的隔离，限定了各族群居住格局，阻碍了各族群之间的交往交流，破坏了族群感情。随着移民人数不断增多，住房问题出现隐患，住宅环境差、房子短缺，房价肆意恶涨，甚至为了能租到自己满意的房子出现争抢的情况，导致各族群间关系微妙。当时殖民政府也发现住宅短缺问题带来的不利因素，为了更好的维护统治地位，殖民政府虽然成立了新加坡改良信托局（SIT），但是他们并不愿大力投资建设与管理，使得这一政策并没有在根本上解决住宅问题。族群之间互不往来导致大规模骚乱，甚至出现伤亡。从那以后，新加坡政府认为，如果不能改善住房问题，族群之间的冲突只会越来越严重，对国家百害无益。新加坡政府为了改善族群生活环境，1960 年成立了建屋发展局（HDB），取代改良信托局（SIT），着重承担住宅建设问题，把新加坡人的居住规划和建设管理视为首要任务，目的是让各族群人员走出自己所谓的生活圈，融入到各族群生活中。

20 世纪六十年代末到八十年代初，国家强制拆除了原来的居民区，并将他们重新安置到族群合居的新住宅区。20 世纪八十年代中期，政府虽然采取了一些混居政策，但是并没

有从根本上解决族群不和谐因素，族群聚集现象再次逐渐形成。令人震惊的是，一些社区，马来人家庭超过 30%（而全国比例为 13%）；同样，在新加坡后港的一些居民区，中国家庭的比例超过了 90%。马来人偏爱比多克和塔曼句容等周边地区；印度人偏爱像宜顺和磅爪哇这样的地区。这样以来，族群聚居的形势并没有得到有力改善。自组屋政策建立与实施以来，不仅改善了公共住房问题，而且还能够融合各族群情感，同时也解决了居住问题和族群冲突。

二、组屋政策的发展情况

（一）“居者有其屋”政策的建设与发展

所谓组屋是由新加坡政府出资建造的廉价性保障房，此政策借鉴了香港公屋体系，由政府开发和建造，主要解决中低端收入人群的住房问题，改善各族群居住条件，合理规划城市空间。独立前，新加坡住在市区的人不到 10%，有接近 90%的人住在棚户或者店铺中，甚至很多人住在不到 6 平米的小屋中。新加坡政府制定了组屋建设“一五计划”，政府出资建造标准化的公共住宅供居民使用，拆除和改善城市贫民窟。提供的公共住宅不仅结实耐用，而且小区环境优美，设施齐全，极大的改善了部分居民住宅问题。但新的东西在人们心中总有一个接受过程。有一些居民早已习惯闲散生活，对陌生环境有排斥感。刚开始，组屋计划还得不到太多居民支持，而且组屋都是高楼大厦，和以前的棚户区有很大的不同，导致在组屋发展初期入住率并不高。随着建屋发展局的大力宣传，并多次与其他部门联合帮助居民解决问题，公众信服力才有所上升。

“居者有其屋”的设想，就是要那些想留在新加坡生活的移民在新加坡卖得起房、安得起家、留得住人。当时国民生活水平还不算太高，虽然经济得到一定的恢复，但人民生活水平达不到说买一套房就能实现的能力，组屋计划一度受阻。在此基础上，新加坡政府与各部门共同协商，修改公积金适用范围，提供购房低息贷款，让不同族群的人都能享受“居者有其屋”政策的便利。

“居者有其屋”计划的实施和推广离不开建屋发展局的努力，随着组屋环境和条件的升级，组屋制度很快推广，同时也保证了组屋的入住率。升级后的组屋，不管从社区环境还是设备建设上都体现了为民服务的理念，让居民享受足不出户就能看病、上学和娱乐等，使各族群人民都能住上自己理想的房屋。

（二）规定族群住房分配比例

经过一段时间的努力，“居者有其屋”政策成效显著，2020 年 6 月，121 万户居民拥有住房，占 90.4%。随着政府不断重建和改造，组屋得到了有效发展，大多数人都愿意搬到组屋来居住。组屋迅速发展使政府如何在分配住房问题上下了功夫，如何合理分配组屋族群配额制，按哪种分配才能让各族群都能满意接受，既能让各族群人促进和谐关系的同时又不出现族群聚居问题，成了新加坡政府解决的难题。

首先从组屋分配上采取先登记和抽签两种方法，先登记先分配主要是按照居住人登记的

先后顺序分配，先来先得，如果你想登记你中意地段的组屋就必须排队申请，这种分配方式也算是较为简单和高效的做法，无论你是哪个族群，什么职位，只要你想住在该地段的组屋就必须按要求排队申请。通过民众的需求登记并由政府抽检决定分配名单。因为抽签的人都是来自各个选区的议员，使得每个公民对分配结果都能满意接受。如果申请人还是抽不到自己满意的房屋，也可以继续提出申请，与其他不满意的人申请调换，每个申请人都有三次机会抽签社区，如果三次都不满意，将会取消申请。

这两种分配方式都是为了保证组屋分配的公正，同时解决了各族群住宅问题，提供了有效的购买组屋权利。公开、公正、合理的分配方式使得各族群都能接受。传统的族群聚居状态有所改变，同时也增加了各族群之间相互来往、互相接触的机会。

（三）族群融合与族群配额

随着组屋交易数量的增加，一些新建的组屋又出现了某一族群集中聚居的情况。族群聚居又开始蔓延，新加坡政府深知族群聚居的危害。政府又出台族群融合政策，对组屋每个领区甚至每栋大楼严格限制比例。该政策规定：只有属于那个没有超出政策规定比例的族群成员，才可以在该区域购买、销售和出租。如果其中一个族群的居住率超出限额，就会限制该族群在该区购买或居住。

根据建屋发展局关于住房分配中心的族群限额信息显示，“华人在邻区不能超过 84%，每座楼房中不能超过 87%；马来人在邻区不能超过 22%；每座楼房中不能超过 25%；印度人在邻区不能超过 10%，在每座楼房中不能超过 13%。”一旦某一特定族群达到了限额，该族群买家就只能从同一民族的卖家手中购买一套公寓。例如，如果一个街区达到了马来人的配额，其它马来人就不能从一个中国人或印度人或其他卖家那里购买该街区的公寓，因为这会使马来人的家庭比例超过配额。然而，马来人买家仍然可以从马来卖家那里购买公寓，因为这不会改变该街区现有的族群构成。新屋销售的族群比例由建屋发展局直接规定，以确保购房者的整体状况符合族群配额。这种双管齐下的方法确保了所有公共住宅的族群混合。限定族群比例的目的就是通过一些政策和手段强制规定族群比例，避免再次出现聚集性居住局面。实现每一组屋街区都会有不同族群人口居住。在理想的情况下，这意味着来自不同族群的新加坡人每天都有充足的机会相互交往。这进一步促进了族群和谐状态，从而加强了新加坡的多元文化认同，防止了族群之间因住宅问题而产生矛盾。通过公共组屋制度，新加坡在族群关系和国家认同方面奠定了坚实的基础，有利的推动了族群间的友好往来，对新加坡在树立“新加坡人”的共同体意识发挥了积极作用。

三、新加坡组屋文化对国家认同的社会意义

（一）新加坡国家认同的内涵

新加坡聚集了多个族群，被称为“世界人种博物馆”。多元族群结构在文化传统方面存在着很大的差异。除了在文化、宗教节日、语言等方面的不同外，还有诸如传统思想、价值观念等方面的差异。因此，这种文化的差异增强新加坡共同文化族群凝聚力的同时，也为不

同文化族群之间的融合设置了难以逾越的鸿沟。即便是相同文化族群，因为移民自同一国家的不同地区而具有各种各样不同的文化群体和组织，比如新加坡华人中的福建帮、广州帮、客家帮、海南帮、潮州帮等不同的社群，各社群都有自己的会馆作为自己活动和团结社群的中心，各社群也在每年举办各种具有家乡特色的文娱活动，从而提高各社群内部的团结和凝聚力。可以说，每一个族群都能在新加坡找到自己的文化和生活空间。这样一个包容而开放的新加坡在吸收各族群文化的同时，也在构建国家认同方面带来了挑战性问题。

新加坡政府确定“五大价值观”和“六种公民意识”，为国家认同建设奠定了思想和理论基础，共同塑造了“新加坡人”国家认同的精神与信念，在国家建设与发展中，新加坡人始终将国放在家前，在国家发展的同时，淡化自己狭隘的种族观念，牢固树立国家为先的高尚理念，尽自己所能，为国家出力。

（二）组屋政策对国家认同的塑造

1. 通过“居者有其屋”政策塑造国家认同

新加坡政府“居者有其屋”制度的实施不但解决公民的住房问题，而且在新加坡建构国家认同的背景下，使政府得以把住房作为塑造国家认同的手段之一，即通过“居者有其屋”的实施把个人和国家紧密联系在一起。这一设想最早体现在 1964 年李光耀和工会领导人的谈话之中。他认为解决公民的住房问题不但让人们产生对政府的感激之情，而且是永久的感恩。并且他也察觉到人们潜在的需求：人们不仅仅是需要一个居住的地方，更为重要的是，人们想要一个真正属于自己的家。基于这一认识他产生了让人人拥有住房的观念，如果人人都拥有自己的住房，他们就会觉得自己是国家的主人并把捍卫国家当作自己的责任，从而形成对新加坡国家的认同并增强人们对国家的凝聚力。”可见“居者有其屋”的实施以及拥有自己的房屋以培养各族群对新加坡国家认同感是政府考虑的一个因素。事实上，对新加坡的大多数人而言，拥有组屋是其最大的财产，有自己的房屋更能认同新加坡国家。

2. 建立组屋分配制度以打破各族群集中居住的形态

从人民行动党国家认同和族群和谐的角度而言，要避免族群冲突就必须首先打破殖民地时期形成的族群集中居住形态，为各族群交流和融合提供一个在空间上交流的平台。20 世纪 70 年代，在政府的引导下，出于各族群家庭在组屋区均衡分布的目的，新建的小城镇分配组屋时，建屋发展局规定了不同族群在房屋配额上按比例采取随机抽签的方式获得组屋。为达到族群融合的目的，1989 年 3 月，新加坡政府出台了族群融合政策。该政策对各族群的组屋和邻里区的配额严格限制。该政策适用范围包括新组屋、转售组屋、置换组屋和 DBSS（私人开发商设计、兴建和销售计划）组屋的购买。

3. 通过分配资格限制组屋推行国家价值观念

“家庭是社会的基础单位”是新加坡国家的价值观之一。这一价值观也借助住屋政策推行和倡导。这主要体现在对组屋购买者的资格的限制方面，组屋的购买者必须是以家庭为单位。早在第一个五年计划时期，为推行以家庭为主的居住模式，新加坡政府就规定以家庭为

单位获得组屋。20世纪70年代后，随着“居者有其屋”政策的顺利实施，新加坡的组屋逐渐成为政府社会规划的精心设计的附属物。此后，政府对申请者限制更为严格：必须是一代以上的家庭。大家庭观念的推行，取得了良好效果。

四、结语

新加坡的国家认同建设是成功的，这种团结的美好局面保证了新加坡半个世纪的稳定。自独立以来，多民族、多教派、多种族的狭小国土上从未发生大的民族冲突事件，稳定的国内环境换来的是国家的飞速发展，这不仅为新加坡赢得“全球最稳定国家”的称号，同时其经济的飞速发展也带动了周边国家的发展。作为亚洲四小龙之一的新加坡，既是东南亚经济发展的引擎也是地区和平的保障。组屋政策的实施推动组屋文化深入人心，让来自不同民族的“新加坡人”逐渐融合，成为一个整体。在此基础上，独属于新加坡人的国家认同不断强化。

参考文献

- [1] 毕瑞峰：《论新加坡政府治理的成效与经验借鉴》，《珠海市行政学院学报》，2011年第4期。
- [2] 常士阔：《在包容多元中促进公民身份认同建构—比较视野中的新加坡多元文化政治实践》，《世界民族》，2010年第6期。
- [3] 陈志明：《族群认同与国家认同：以马来西亚为例》，《广西民族学院学报（哲学社会科学版）》，2002年第5期。
- [4] 洪镰德：《评析新加坡多元族群的和睦相处》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》，1992年第5期。
- [5] 刘稚：《新加坡的民族政策与民族关系》，《世界民族》，2000年第4期。
- [6] 梁永佳、阿嘎佐诗：《在种族与国族之间—新加坡多元种族主义政策》，《西北民族研究》，2013年第2期。
- [7] 兰林友：《论族群与族群认同理论》，《广西民族学院学报（哲学社会科学版）》，2003年第5期。
- [8] 林德浩：《新加坡核心价值观与共同价值观探微》，《山西大同大学学报（社会科学版）》，2010年第24期。
- [9] 林沈丹：《中国核心价值观与新加坡共同价值观之比较》，《党史文苑》，2016年18期。
- [10] 唐宁：《新加坡的房屋发展署及其公共住房》，《人类居住》，2000年第3期。
- [11] 谭林：《新加坡民族融合的经验与启示》，《中国民族》，2011年第12期。
- [12] 王普：《新加坡的民族政策及其运用》，《东南亚纵横》，2010年第2期。
- [13] 王湘宁：《新加坡与中国民族政策对比》，《贵州大学学报》，2015年第5期。
- [14] 王俊华：《新加坡共同价值观的建设及启示》，《上海市社会主义学院学报》，2011年第2期。

Exploring the Construction of Singapore's National Identity from the Perspective of HDB Policy

Li Jiayi

(Zhengzhou University, Zhengzhou/Henan, 450001)

Abstract: As a country of diverse immigrants, Singapore has set a successful example of national identity building in the world. A country with a predominantly Chinese, multi-ethnic coexistence does not take the Chinese as the object of identity, but reshapes the national identity of "Singaporeans". The Singapore People's Action Party (PAP) government has adopted the "Home Ownership" policy as a carrier, and has adopted the HDB flat allocation and management policy as a strategy and means to construct the national identity of all ethnic groups. At the same time, the government has established a social control network in HDB estates to promote integration and cohesion among various ethnic groups, laying the foundation for the formation of a multi-racial and multicultural harmonious society in Singapore.

Keywords: Singapore; HDB policy; HDB culture; national identity; national thought

作者简介 (可选): 李嘉依, 郑州大学文学院。